

**KEBIJAKAN REDUKSI INEFISIENSI PEMBIAYAAN PENYELENGGARAAN
SEKOLAH DASAR NEGERI (SDN) DAN PENYEDIAAN KECUKUPAN GURU
DI KABUPATEN PATI**

**THE POLICY OF REDUCTION FINANCIAL INEFFICIENCY
FOR CONDUCTING STATE ELEMENTARY SCHOOLS AND
PROVIDING TEACHER ADEQUACY IN PATI REGENCY**

Suroso

Kantor Penelitian dan Pengembangan Kabupaten Pati

E-mail: suroso_peneliti@yahoo.co.id

Naskah Masuk: 17 September 2015 Naskah Revisi: 30 September 2015 Naskah Diterima: 9 Oktober 2015

ABSTRACT

There are indications of inefficiency in conducting education in Pati Regency. The objectives of the research are: (1) to analyze inefficiency of conducting state elementary schools; and (2) to analyze potential inefficiency of providing teacher adequacy for state elementary schools in the study area. The research uses descriptive approach. The data consist of primary data and secondary ones. Data collecting uses techniques of interview, survey and document observation. The analysis uses descriptive one. There are 4 main findings in the research. Firstly, the provided classrooms based on students of state elementary schools are adequate in the ratio between classroom and students 1 : 21. Secondly, the provided classrooms based on learner-groups of state elementary schools are not adequate in the status shortage 9 classrooms. Thirdly, the provided teachers based on students of state elementary schools are not adequate in the status shortage 56 teachers and the provided teachers based on learner-groups of state elementary schools are not adequate in the status shortage 1.492 teachers. Fourthly, there is a gap between teacher adequacy based on students and teacher adequacy based on learner-groups of state elementary schools namely 1.436 teachers. Assuming the salaries and incentives for a teacher 70 millions Rupiahs, the potential inefficiency is approximately 100,520,000,000 Rupiah a year. However, policy for merging state elementary schools should be conducted to improve efficiency of providing teachers and financial education.

Keywords: *teachers, inefficiency, elementary schools*

ABSTRAK

Ada indikasi inefisiensi dalam penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Pati. Penelitian ini memiliki tujuan: (1) menganalisa inefisiensi penyelenggaraan SDN; dan (2) menganalisa potensi inefisiensi penyediaan guru SDN di area studi. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif-kuantitatif. Data penelitian meliputi data primer dan data sekunder. Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan teknik observasi, wawancara dan survey. Analisis data menggunakan analisis deskriptif. Penelitian ini memiliki 4 temuan utama. Pertama, Standar kecukupan prasarana (ruang kelas) SDN berbasis peserta didik sudah terpenuhi dengan perbandingan ruang kelas terhadap peserta didik sebesar 1 : 21. Kedua, Standar kecukupan prasarana (ruang kelas) SDN berbasis rombongan belajar belum terpenuhi dengan kekurangan 9 ruang kelas. Ketiga, Standar kecukupan guru SDN berbasis peserta didik belum terpenuhi dengan status kurang 56 guru dan standar kecukupan guru SDN berbasis rombongan belajar belum terpenuhi dengan status kurang 1.492 guru. Keempat, Ada nilai beda batas kecukupan guru SDN berbasis peserta didik dan kecukupan tenaga guru SDN berbasis rombongan belajar sebesar 1.436 yang memberikan indikasi potensi inefisiensi. Dengan asumsi gaji dan tunjangan per guru 70 juta per tahun maka ada potensi inefisiensi sebesar Rp. 100.520.000.000 (100,52 milyar rupiah) per tahun. Oleh karena itu, kebijakan rasionalisasi SDN dan normalisasi rombongan belajar perlu dilakukan untuk efisiensi guru dan pembiayaan pendidikan.

Kata kunci: *guru, inefisiensi, sekolah dasar*

PENDAHULUAN

Ada indikasi inefisiensi dalam penyelenggaraan pendidikan di Kabupaten Pati. Postur pembiayaan pendidikan dari APBD memiliki proporsi relatif besar. Pembiayaan pendidikan rerata 5 tahun terakhir (2010-2014) memiliki proporsi sebesar 47,47% dari APBD (DPPKAD Kab. Pati, 2015). Ini berarti pembiayaan pendidikan 2 kali lipat lebih dari batas standar normatif biaya pendidikan minimal 20%.

Berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi (2008), gaji pendidik merupakan bagian dari anggaran pendidikan. Pembiayaan pendidikan minimal 20% sudah diimplementasikan dengan optimal.

Proporsi pembiayaan pendidikan di area studi (Kabupaten Pati) relatif lebih besar dari proporsi biaya pendidikan daerah lain. Komparasi relatif pembiayaan pendidikan di Kabupaten Pati dibandingkan daerah lain ditunjukkan Tabel 1.

Tabel 1.
Komparasi Pembiayaan Pendidikan di Kabupaten Pati

No	Proporsi (%) Anggaran Pendidikan Kabupaten Pati (DPPKAD,2015)			Proporsi (%) Anggaran Pendidikan Daerah Lain (World Bank, 2009)		
	Tahun	Belanja Termasuk Gaji	Belanja Tidak Termasuk Gaji	Kabupaten/Kota	Dengan Gaji	Tanpa Gaji
1	2010	49,59	7,65	Kab. Wonosobo (Jateng)	37,0	6,6
2	2011	51,74	12,35	Kota Magelang (Jateng)	30,6	2,2
3	2012	47,86	8,29	Kota Manado (Sulut)	30,2	2,4
4	2013	44,96	5,48	Kab. Asahan (Sumut)	39,9	4,6
5	2014	43,19	4,62	Kab. Jayapura (Papua)	17,8	5,0
	Rerata	47,47	7,68	Rerata	31,10	4,16

Sumber : DPPKAD Kab. Pati (2015), data diolah

Komparasi pembiayaan pendidikan tersebut di atas memberikan indikasi pembiayaan pendidikan di Kabupaten Pati terjadi inefisiensi. Studi ini membatasi substansi pada inefisiensi penyelenggaraan SDN di area studi. Tujuan studi ini mencakup: (1) menganalisis inefisiensi penyelenggaraan SDN; dan (2) menganalisis potensi inefisiensi penyediaan guru SDN di Kabupaten Pati.

TINJAUAN PUSTAKA

Kebijakan Penyelenggaraan Sekolah Dasar

Kebijakan menurut Anderson dalam Wahab (2001), diartikan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya

masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi. Kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah negara dan pembangunan.

Penyelenggaraan SD didasarkan pada kebutuhan penduduk. Berdasarkan Peraturan Mendiknas No. 24 / 2007, standar sarana dan prasarana bagi satuan pendidikan SD/MI diatur sebagai berikut: (1) Satu SD/MI memiliki sarana dan prasarana yang dapat melayani minimum 6 rombongan belajar dan maksimum 24 rombongan belajar; (2) Satu SD/MI dengan enam rombongan belajar disediakan untuk 2000 penduduk, atau satu desa/kelurahan; (3) Pada

wilayah berpenduduk lebih dari 2000 dapat dilakukan penambahan sarana dan prasarana untuk melayani tambahan rombongan belajar di SD/MI yang telah ada, atau disediakan SD/MI baru; dan (4) Pada satu kelompok permukiman permanen dan terpencil dengan banyak penduduk lebih dari 1000 jiwa terdapat satu SD/MI dalam jarak tempuh bagi peserta didik yang berjalan kaki maksimum 3 km melalui lintasan yang tidak membahayakan. Bangunan satuan pendidikan SD/MI juga mengatur bahwa untuk SD/MI yang memiliki 15 sampai dengan 28 peserta didik per rombongan belajar, bangunan memenuhi ketentuan rasio minimum luas lantai terhadap peserta didik dengan ketentuan: (1) Rasio minimum luas lantai bangunan terhadap peserta didik dari 6 rombel dengan *ratio* 3,8 m²/peserta didik; dan (2) SD/MI dengan 7-12 rombel *ratio* luas lantai terhadap peserta didik 3,3 m²/peserta didik.

Kebijakan Tenaga Guru

Kebijakan tenaga guru diatur dalam UU No. 14/2005. Tenaga guru berdasarkan UU No. 14/2005 adalah pendidik profesional dengan tugas utama mendidik, mengajar, membimbing, mengarahkan, melatih, menilai, dan mengevaluasi peserta didik pada pendidikan anak usia dini jalur pendidikan formal, pendidikan dasar, dan pendidikan menengah.

Kualifikasi akademik bagi guru diperoleh melalui pendidikan tinggi program sarjana (S1) atau program diploma empat (D4). Selanjutnya, kompetensi guru meliputi kompetensi pedagogik, kompetensi kepribadian, kompetensi sosial, dan kompetensi profesional yang diperoleh melalui pendidikan profesi.

Profesi guru memiliki beban kerja tertentu. Sesuai UU No. 14/2005, beban kerja guru mencakup kegiatan pokok yaitu merencanakan pembelajaran, melaksanakan pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, membimbing dan melatih peserta didik, serta melaksanakan tugas tambahan. Kemudian, beban kerja guru sekurang-kurangnya 24 jam tatap muka dan sebanyak-banyaknya 40 jam tatap muka dalam satu minggu.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif-kuantitatif dan memiliki lokus di Kabupaten Pati. Pengumpulan data primer dilakukan dengan teknik wawancara dan survey. Pengumpulan data sekunder dilakukan dengan teknik observasi dokumen instansi terkait. Analisis data menggunakan analisis deskriptif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Kecukupan Prasarana Pelayanan Sekolah Dasar Negeri

Standar normatif penyelenggaraan SD mencakup: (1) jumlah rombel SD sebanyak 6 rombel; (2) jumlah siswa per rombel sebanyak 28 orang; dan (3) jumlah siswa per sekolah sebanyak 168 orang. Dengan kata lain, standar normatif kecukupan prasarana SD adalah *ratio* eksistensi ruang kelas terhadap siswa (peserta didik) sebesar 1 : 28.

Kabupaten Pati memiliki 650 Sekolah Dasar Negeri (SDN). Kumulatif 650 SDN memiliki 4.074 ruang kelas dan jumlah peserta didik sebanyak 87.536 orang. *Ratio* ruang kelas SDN terhadap peserta didik sebesar 1 : 21, yang berarti memenuhi batas kecukupan. Kondisi persebaran prasarana SDN di Kabupaten Pati ditunjukkan dalam Tabel 2.

Tabel 2.
Persebaran dan Kecukupan Prasarana SDN di Kabupaten Pati

No	Kecamatan	SDN	R. Kelas (Jumlah)	Siswa (Jumlah)	Ratio		Standar normatif	Status
					R Kls	Siswa		
1	Sukolilo	39	238	5.527	1:	23	1 : 28	Cukup
2	Kayen	39	233	5.848	1:	25	1 : 28	Cukup
3	Tambakromo	32	203	4.495	1:	22	1 : 28	Cukup
4	Winong	40	240	4.286	1:	18	1 : 28	Cukup
5	Pucakwangi	27	189	2.619	1:	14	1 : 28	Cukup
6	Jaken	26	163	3.171	1:	19	1 : 28	Cukup
7	Batangan	23	144	2.943	1:	20	1 : 28	Cukup
8	Juwana	40	267	7.724	1:	29	1 : 28	T.C
9	Jakenan	27	166	3.129	1:	19	1 : 28	Cukup
10	Pati	51	326	8.781	1:	27	1 : 28	Cukup
11	Gabus	36	224	4.869	1:	22	1 : 28	Cukup
12	Margorejo	30	214	4.423	1:	21	1 : 28	Cukup
13	Gembong	23	133	2.418	1:	18	1 : 28	Cukup
14	Tlogowungu	30	175	2.997	1:	17	1 : 28	Cukup
15	Wedarijaksa	27	179	4.800	1:	27	1 : 28	Cukup
16	Trangkil	28	171	4.586	1:	27	1 : 28	Cukup
17	Margoyoso	30	187	4.234	1:	23	1 : 28	Cukup
18	Gunungwungkal	21	122	1.868	1:	15	1 : 28	Cukup
19	Cluwak	28	172	2.454	1:	14	1 : 28	Cukup
20	Tayu	28	174	3.523	1:	20	1 : 28	Cukup
21	Dukuhseti	25	154	2.841	1:	18	1 : 28	Cukup
Kabupaten		650	4.074	87.536	1:	21	1 : 28	Cukup

Sumber : Disdik Kab. Pati (2015), data diolah

Potensi Inefisiensi Penyelenggaraan Pelayanan Sekolah Dasar Negeri

Rerata rombel SDN di kabupaten Pati hanya sebesar 21 orang yang berarti ada indikasi inefisiensi penyediaan prasarana SDN. Penduduk Kabupaten Pati menurut BPS (2014), sebesar 1.218.016 orang. Standar kebutuhan (*threshold*) 2.000 penduduk per SD maka standar kebutuhan SD sebanyak 609 yang berasal dari $(1.218.016 / 2.000)$. Sisi lain, eksistensi SDN yang tersedia sebanyak 650 maka ada potensi inefisiensi 41 SD.

SDN yang memiliki jumlah peserta didik relatif sedikit berpotensi menimbulkan inefisiensi penyelenggaraan pendidikan. Dalam kondisi di desa

tersebut ada SD lainnya maka penggabungan atau rasionalisasi SDN perlu dilakukan untuk efisiensi tenaga guru dan pembiayaan. Desa Karangwotan misalnya memiliki penduduk 3.526 orang dan bila *threshold* SD 2.000 penduduk maka Desa Karangwotan hanya membutuhkan 2 SD. Namun kenyataan Desa Karangwotan memiliki 3 SDN sehingga kelebihan 1 SD. Dampaknya SDN Karangwotan 03 hanya memiliki 45 peserta didik Tahun pelajaran 2014/2015. Kondisi ini memerlukan kebijakan rasionalisasi untuk mengurangi inefisiensi. Kondisi beberapa penduduk desa, *threshold* SD dan potensi inefisiensi SDN di area studi ditunjukkan Tabel 3.

Tabel 3.
Kebijakan Reduksi Inefisiensi melalui Rasionalisasi SDN

No	Nama Desa	Penduduk Desa 2014	Kebutuhan SD Threshold 2000	SDN Potensi Inefisiensi		
				Jml	Status	Rasionalisasi/Gabung
1	Karangwotan	3.526	2	3	Lebih	SDN Karangwotan 03
2	Kepohkencono	3.200	2	3	lebih	SDN Kepohkencono 03
3	Lumbungmas	2.085	1	2	lebih	SDN Lumbungmas 02
4	Pucakwangi	4.984	3	4	lebih	SDN Pucakwangi 04
5	Gadu (G.wungkal)	1.992	1	2	lebih	SDN Gadu 02
6	Gulangpongge	2.052	1	2	lebih	SDN Gulangpongge 02
7	Giling	3.622	2	3	lebih	SDN Giling 01
8	Bermi (Gembong)	4.334	2	3	lebih	SDN Bermi 03
9	Bageng	3.648	2	2	lebih	SDN Bageng 01
10	Plukaran	2.748	1	2	lebih	SDN Plukaran 02

Sumber : Disdik Kab. Pati (2015) dan BPS Kab. Pati (2014), data diolah

Rasionalisasi SDN diperlukan untuk mereduksi inefisiensi, tetapi desa yang memiliki hanya 1 SDN walaupun jumlah peserta didik kecil sebaiknya

tetap dilestarikan, tidak digabung demi keadilan pembangunan. Potensi efisiensi dan rasionalisasi SDN di Kecamatan Pucakwangi ditunjukkan Tabel 4.

Tabel 4.
Potensi Efisiensi dan Rasionalisasi SDN di Kecamatan Pucakwangi

No	Nama Sekolah (SD)	Siswa Per Kelas						Jumlah Siswa	Efisiensi
		I	II	III	IV	V	VI		
1	SDN Bodeh	9	7	10	7	7	8	48	1 Desa
2	SDN Karangwotan 01	17	15	21	27	29	18	127	
3	SDN Karangwotan 02	16	27	16	28	15	23	125	
4	SDN Karangwotan 03	4	8	7	9	7	10	45	Gabung
5	SDN Kepohkencono 01	30	18	29	27	19	34	157	Gabung
6	SDN Kepohkencono 03	8	7	2	2	6	5	30	
7	SDN Lumbungmas 01	23	20	14	16	17	21	111	
8	SDN Lumbungmas 02	12	14	10	8	13	12	69	Gabung
9	SDN Pucakwangi 01	40	26	28	25	23	23	165	Gabung
10	SDN Pucakwangi 02	18	22	26	29	26	25	146	
11	SDN Pucakwangi 03	20	30	24	21	31	17	143	
12	SDN Pucakwangi 04	7	15	10	11	17	16	76	Gabung
13	SDN Tanjungsekar	12	12	12	11	13	13	73	1 Desa
14	SDN Tegalwero	11	9	7	6	6	12	51	1 Desa
15	SDN Terteg	7	3	5	7	3	6	31	1 Desa

Sumber : Disdik Kab. Pati (2015), data diolah

Kecamatan Pucakwangi misalnya, memiliki 27 SDN dengan *ratio* ruang kelas terhadap peserta didik 1:14, yang berarti rerata satu ruang kelas hanya untuk pembelajaran 14 orang (50% dari standar). Ironisnya, eksistensi rombel masih lebih besar dari jumlah ruang kelas dan ada kekurangan ruang kelas sebanyak 6 ruang. Kondisi prasarana ruang kelas SDN di Kecamatan

Pucakwangi hanya 189 dan rombel sebanyak 195 berarti ada kekurangan 6 ruang. Permasalahan ini perlu disikapi dengan cermat agar tidak terjadi pemborosan pembangunan fisik, pembangunan sosial, penyediaan tenaga guru, serta pembiayaan sekolah di kawasan tersebut. SDN Karangwotan 03 misalnya, hanya memiliki 45 siswa. Kondisi ini jauh dari standar normatif

yaitu jumlah siswa per sekolah sebanyak 168 orang. Mengingat di sekitar area itu ada 2 SDN yang lain yaitu SDN Karangwotan 01 dan SDN Karangwotan 02 maka SDN Karangwotan 03 sebaiknya digabungkan dengan SD terdekat. Selain dilakukan penggabungan, setiap SDN agar dikontrol untuk tidak menerima rombongan belajar melebihi ketersediaan ruang kelas tersedia. Kebijakan ini memiliki dampak positif pada efisiensi penyelenggaraan pendidikan (SDN).

Analisis Standar Kecukupan Guru Sekolah Dasar Negeri

Analisis kecukupan guru SD dalam studi ini dibatasi guru PNS untuk SDN. Standar normatif kecukupan guru SD mencakup: (1) jumlah rombongan

sebanyak 6 rombel; (2) jumlah siswa per rombel 28 orang; (3) jumlah siswa per sekolah 168 orang; dan (4) jumlah guru per sekolah 9 orang. Kebutuhan guru PNS 9 setiap SDN (6 rombel) yaitu : 6 guru kelas, 1 guru agama, 1 guru Pendidikan Jasmani dan Kesehatan (Penjaskes) dan 1 kepala sekolah yang sekaligus guru pengembangan diri (2 jam per kelas). Muatan Lokal (Mulok) (2 jam per kelas) dapat dibebankan pada guru kelas atau kolaborasi dengan guru agama dan guru Penjaskes. Berdasarkan standar normatif, ada 2 parameter kecukupan guru: (1) berbasis peserta didik; (2) berbasis rombongan belajar. Standar normatif kecukupan guru SDN berbasis peserta didik di Kabupaten Pati Tahun 2014/2015 ditunjukkan Tabel 5.

Tabel 5.
Standar Normatif Kecukupan Guru SDN Berbasis Peserta Didik

No	Kecamatan (UPT Disdik)	SDN (Jumlah)	Siswa SDN	Guru SD PNS	Standar Butuh		Ket
					Guru	Status	
1	Sukolilo	39	5.527	292	296	Kurang	-4
2	Kayen	39	5.848	266	313	Kurang	-47
3	Tambakromo	32	4.495	265	241	Lebih	24
4	Winong	40	4.286	293	230	Lebih	63
5	Pucakwangi	27	2.619	179	140	Lebih	39
6	Jaken	26	3.171	164	170	Kurang	-6
7	Batangan	23	2.943	159	158	Lebih	1
8	Juwana	40	7.724	311	414	Kurang	-103
9	Jakenan	27	3.129	195	168	Lebih	27
10	Pati	51	8.781	383	470	Kurang	-87
11	Gabus	36	4.869	250	261	Kurang	-11
12	Margorejo	30	4.423	235	237	Kurang	-2
13	Gembong	23	2.418	172	130	Lebih	42
14	Tlogowungu	30	2.997	193	161	Lebih	32
15	Wedarijaksa	27	4.800	182	257	Kurang	-75
16	Trangkil	28	4.586	182	246	Kurang	-64
17	Margoyoso	30	4.234	189	227	Kurang	-38
18	Gunungwungkal	21	1.868	150	100	Lebih	50
19	Cluwak	28	2.454	214	131	Lebih	83
20	Tayu	28	3.523	196	189	Lebih	7
21	Dukuhseti	25	2.841	163	152	Lebih	11
Kabupaten		650	87.536	4.633	4.689	Kurang	-56

Sumber : Disdik Kab. Pati (2015) dan BKD Kab. Pati (2015), data diolah

Batas kecukupan guru SD berbasis peserta didik yaitu hasil hitung dari jumlah siswa (S) di area studi dibagi 168 (standar satu sekolah) dan dikalikan dengan 9 (sandar kebutuhan guru per sekolah). Bila eksistensi guru lebih besar dari nilai batas tersebut maka ketersediaan guru masuk kategori “Cukup”. Namun bila eksistensi guru lebih kecil dari nilai batas tersebut maka ketersediaan guru masuk kategori “Tidak Cukup”.

Secara keseluruhan 650 SDN di Kabupaten Pati memiliki 87.536 peserta

didik. Batas kecukupan kebutuhan guru berbasis peserta didik merupakan hasil hitung dari jumlah siswa (87.536) dibagi 168 (28 siswa x 6 rombel) dan dikalikan dengan 9 (standar kebutuhan guru 6 rombel), sehingga batas kecukupan kebutuhan guru SDN $(87.536 / 168) \times 9 = 4.689$. Sisi lain, eksistensi guru 650 SDN sebanyak 4.633 maka ketersediaan guru belum memenuhi batas kecukupan dengan status kekurangan **56** guru.

Kondisi standar kecukupan guru SDN berbasis rombel di Kabupaten Pati Tahun 2014/2015 ditunjukkan Tabel 6.

Tabel 6.
Standar Kecukupan Guru Sekolah Dasar Berbasis Rombel

No	Kecamatan (UPT Disdik)	SDN (Jumlah)	Guru SD PNS	Rombel SDN	Standar Guru		Ket
					Butuh	Status	
1	Sukolilo	39	292	238	357	T.C	-65
2	Kayen	39	266	235	353	T.C	-87
3	Tambakromo	32	265	206	309	T.C	-44
4	Winong	40	293	240	360	T.C	-67
5	Pucakwangi	27	179	195	293	T.C	-114
6	Jaken	26	164	163	245	T.C	-81
7	Batangan	23	159	144	216	T.C	-57
8	Juwana	40	311	253	380	T.C	-69
9	Jakenan	27	195	166	249	T.C	-54
10	Pati	51	383	326	489	T.C	-106
11	Gabus	36	250	227	341	T.C	-91
12	Margorejo	30	235	215	323	T.C	-88
13	Gembong	23	172	136	204	T.C	-32
14	Tlogowungu	30	193	175	263	T.C	-70
15	Wedarijaksa	27	182	179	269	T.C	-87
16	Trangkil	28	182	172	258	T.C	-76
17	Margoyoso	30	189	188	282	T.C	-93
18	Gunungwungkal	21	150	123	185	T.C	-35
19	Cluwak	28	214	172	258	T.C	-44
20	Tayu	28	196	176	264	T.C	-68
21	Dukuhseti	25	163	154	231	T.C	-68
Kabupaten		650	4.633	4.083	6 125		-1.492

Sumber : Disdik Kab. Pati (2015) dan BKD Kab. Pati (2015), data diolah

Batas kecukupan guru SD berbasis rombel yaitu hasil hitung dari jumlah rombel (R) di area studi dibagi 6 (standar satu sekolah) dan dikalikan dengan 9

(sandar kebutuhan guru per sekolah). Bila eksistensi rombel lebih besar dari nilai batas tersebut maka ketersediaan guru masuk kategori “Cukup”. Namun

bila eksistensi guru lebih kecil dari nilai batas tersebut maka ketersediaan guru masuk kategori “Tidak Cukup”.

Batas kecukupan guru SD berbasis rombongan merupakan hasil hitung dari jumlah rombongan (R) dibagi 6 (standar rombongan per SD) dan dikalikan dengan 9 (sandar kebutuhan guru per 6 rombongan SD). Secara agregat Kabupaten Pati memiliki memiliki 4.083 rombongan dari 650 SDN. Batas kecukupan kebutuhan guru SDN adalah $(4.083 / 6) \times 9 = 6.125$. Sisi lain, eksistensi guru 650 SDN sebanyak 4.633 maka ketersediaan guru SDN belum memenuhi batas kecukupan dengan status kekurangan guru **1.492 orang**.

Nilai beda antara batas kecukupan kebutuhan guru berbasis rombongan dan batas kecukupan guru berbasis peserta didik relatif besar yaitu 1.436. Hal ini berarti tanpa rasionalisasi SDN, potensi inefisiensi 1.436 guru.

Sistem yang berjalan sejauh ini yaitu SD menerapkan pembelajaran dengan sistem guru kelas. Semestinya,

pemenuhan guru SD didasarkan pada jumlah rombongan. Namun untuk pemenuhan kekurangan guru yang demikian besar cenderung sulit dilakukan karena adanya inefisiensi, sehingga kebijakan rasionalisasi SDN perlu dilakukan untuk memperoleh efisiensi.

Potensi Inefisiensi Penyediaan Guru Sekolah Dasar Negeri

Potensi inefisiensi pembiayaan pendidikan sebagai dampak tata kelola tenaga guru dapat dicermati dari nilai beda kebutuhan guru berbasis peserta didik dan kebutuhan guru berbasis rombongan. Kebutuhan guru SD lebih dianjurkan menggunakan basis rombongan. Kondisi SDN berlebihan menjadikan sebagian sekolah memiliki rombongan kecil yang berarti ada inefisiensi guru. Bila tidak dilakukan rasionalisasi SDN maka ada potensi inefisiensi pembiayaan penyediaan guru sebesar Rp. 100.520.000.000 (100,52 milyar rupiah) per tahun yang ditunjukkan Tabel 7.

Tabel 7.
Potensi Inefisiensi Penyediaan Tenaga Guru SDN di Kabupaten Pati

No	Penyelenggaraan SDN	Jumlah
1	Jumlah Sekolah (SDN)	650
2	Jumlah Peserta Didik	87.536
3	Jumlah Rombongan	4.083
4	Ketersediaan guru (2014/2015)	4.633
5	Standar kebutuhan guru berbasis peserta didik	4.689
6	Status kebutuhan guru berbasis peserta didik	-56
7	Standar kebutuhan guru berbasis rombongan	6.125
8	Kekurangan guru berbasis rombongan	1.492
9	Potensi inefisiensi kebutuhan guru guru	1.436
10	Asumsi gaji/tunjangan per guru per tahun	70.000.000
11	Potensi inefisiensi biaya gaji/tunj guru per tahun	100.520.000.000

Sumber : Disdik Kab. Pati (2015) dan BKD Kab. Pati (2015), data diolah

Potensi inefisiensi pembiayaan pendidikan khususnya, penyediaan guru

SDN sebesar Rp. 100.520.000.000 (100,52 milyar rupiah) per tahun relatif

besar. Efisiensi pembiayaan pendidikan sangat penting untuk diperhatikan. World Bank (2011) mengumandangkan *System Assessment and Benchmarking for Education Results (SABER)*. Pembiayaan pendidikan mengedepankan 3 pilar yaitu: kecukupan biaya (*adequacy*), keadilan (*equity*) dan efisiensi (*efficiency*).

Tekait efisiensi pembiayaan pendidikan, ada 2 kebijakan yang lazim dilakukan. *Pertama*, mekanisme pembiayaan yang mendorong akuntabilitas. Penggunaan dana publik yang efisien tergantung pada kapasitas anggaran dan sistem akuntabilitas untuk memastikan bahwa sumberdana sampai ke sekolah dan menguntungkan peserta didik. Mekanisme alokasi pendanaan tertentu meningkatkan efisiensi dengan pengkondisian anggaran atas hasil (*outcome*), penyediaan anggaran jelas dan motode tersedia bagi publik, alur belanja dilaporkan atas anggaran, dan pola pengawasan internal yang baik. Anggaran berbasis kinerja menciptakan insentif fiskal untuk meningkatkan hasil (*outcome*) pada tingkat sekolah (Hanushek, 1996). *Kedua*, ada kapasitas sektor publik dalam sumberdaya manusia dan pengelolaan informasi untuk pembuatan kebijakan pembiayaan pendidikan. Efisiensi penggunaan dana pendidikan tergantung pada kapasitas SDM dan ketersediaan informasi. Kapasitas SDM harus dilengkapi dengan kesiapan informasi mengenai pembiayaan pendidikan yang siap diakses. Sistem informasi elektronik memungkinkan pemerintah untuk melacak aliran sumberdana lebih transparan dan efisien, di saat yang sama mengurangi resiko manipulasi data dengan mengonsolidasikan semua informasi. Pengelolaan informasi yang

baik dapat mendukung sistem pembiayaan pendidikan yang efisien.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan

1. Standar kecukupan prasarana (ruang kelas) SDN berbasis peserta didik sudah terpenuhi dengan *ratio* ruang kelas terhadap peserta didik sebesar 1 : 21, berada dibawah standar normatif *ratio* kecukupan 1 : 28. Sedangkan standar kecukupan prasarana (ruang kelas) SDN berbasis rombongan belajar belum terpenuhi karena batas kecukupan dengan status kurang **9 ruang** (0,002%).
2. Standar kecukupan tenaga guru SDN berbasis peserta didik belum terpenuhi karena batas kecukupan dengan status kekurangan guru 56 orang. Sedangkan standar kecukupan tenaga guru SDN berbasis rombongan belajar belum terpenuhi karena batas kecukupan dengan status kurang 1.492 orang.
3. Ada nilai beda batas kecukupan guru SDN berbasis peserta didik dan kecukupan guru SDN berbasis rombongan belajar sebesar 1.436 yang memberikan indikasi potensi inefisiensi, yang berarti jika gaji dan tunjangan per guru 70 juta per tahun maka ada potensi inefisiensi sebesar Rp. 100.520.000.000 (100,52 milyar rupiah) per tahun.

Saran

1. Kebijakan rasionalisasi SDN perlu dilakukan dengan kriteria: (a) di satu desa setidaknya memiliki ≥ 2 SDN; (b) jumlah peserta didik kurang dari 50% standar normatif; dan (c) jumlah SDN melebihi standar kebutuhan berbasis threshold penduduk (2.000 orang per SD).
2. Rasionalisasi SDN yang memiliki kriteria : (a) kecukupan tenaga guru

- SDN berbasis peserta didik dalam status kekurangan 56 orang; (b) kecukupan tenaga guru SDN berbasis rombongan memiliki kekurangan jauh lebih besar (1.492 guru), agar dilakukan untuk efisiensi penyelenggaraan SDN dan redistribusi guru serta pengendalian inefisiensi tenaga guru SDN.
3. Efisiensi pembiayaan pendidikan agar dilakukan dan potensi inefisiensi agar dieliminasi melalui: (a) rasionalisasi SDN; (b) normalisasi rombongan *exclusive* SDN (RSBI/SBI); dan (c) pengendalian redistribusi guru.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pati. 2015. *Rekapitulasi Data Tenaga Guru Sekolah Dasar Negeri di Kabupaten Pati Tahun 2015*. Pati
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Pati. 2014. *Kecamatan Pucakwangi Dalam Angka Tahun 2014*. Pati.
- 2014. *Pati Dalam Angka Tahun 2014*. Pati.
- Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset Daerah Kabupaten Pati. 2015. *Laporan Anggaran Pendidikan Kabupaten Pati Tahun 2015*. Pati.
- Dinas Pendidikan Kabupaten Pati. 2015. *Rekapitulasi Data Sekolah Dasar Negeri di Kabupaten Pati Tahun 2015*. Pati.
- Hanushek, E. 1996. Measuring Investment in Education. *Journal of Economic Perspectives*. Vol 10 (4) : 9-30.
- Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 24 Tahun 2007 Tentang *Standar Sarana dan Prasarana Sekolah/Madrasah Umum*.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-VI I 2008 Perihal *Pengujian UU No. 16 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU No 45 Tahun 2007 tentang APBN Tahun Anggaran 2008 terhadap UUD 1945*.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 Tentang *Guru dan Dosen*.
- Wahab, S. A. 2001. *Analisis Kebijakan : Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.
- World Bank. 2009. *Investing in Indonesia Education at the District Level: an Analysis of Regional Public Expenditure and Financial Management*. Jakarta : The World Bank.
- 2011. *System Assessment and Benchmarking for Education Results (SABER)*. Washington DC: World Bank.

BIODATA PENULIS

Suroso, lahir 19 Maret 1966 di Kabupaten Pati Jawa Tengah. Magister Perencanaan Kota dan Daerah Universitas Gajah Mada. Bekerja di Kantor Penelitian dan Pengembangan Kabupaten Pati sebagai Peneliti Madya.